



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol

Strategie MROS 2024–2027

Inhalt

Grundsatz	3
Mandat und Zweck	3
Umfeld.....	4
Lagebeurteilung	4
Entwicklungen im nationalen Meldewesen	5
Entwicklungen im internationalen Informationsaustausch.....	6
Limitierende Faktoren & Konsequenzen	7
6 Ziele für die Periode 2024 – 2027.....	9
13 Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung	9
Quellen.....	12

Grundsatz

Die strategischen Ziele leiten sich aus dem gesetzlichen Auftrag der Meldestelle für Geldwäscherei MROS ab. Sie zeigen, wie die Meldestelle ihren Handlungsspielraum nutzt, wie sie ihr gesetzliches Mandat erfüllen will und welche Schwerpunkte sie dabei setzt. Der gesetzliche Rahmen eröffnet der MROS gewisse Gestaltungsspielräume. Die periodisch neu festgelegten Ziele sind jeweils eine Antwort auf die Entwicklungen in der Geldwäscherei- und Kriminalitätsbekämpfung und den damit verbundenen Herausforderungen. Die strategischen Ziele bilden somit eine Verbindung zwischen dem gesetzlichen Auftrag und der konkreten Tätigkeit der MROS.

Mandat und Zweck

Die MROS ist die zentrale Meldestelle für Verdachtsfälle im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz und nimmt die Aufgaben einer Financial Intelligence Unit (FIU) wahr. FIU ist die international gebräuchliche Bezeichnung für staatliche Dienststellen, die bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung für Finanztransaktionsuntersuchungen zuständig sind. Der MROS kommt eine zentrale Funktion in der Kriminalitätsbekämpfung zu – sie spürt inkriminierte Vermögenswerte auf und folgt dem Grundsatz: «follow the money». Somit trägt sie massgeblich zur Glaubwürdigkeit des Schweizerischen Geldwäschereiabwehrdispositivs bei und schützt damit den Schweizer Finanzplatz.

Die Aufgaben und Kompetenzen der MROS leiten sich aus dem Geldwäschereigesetz (GwG), der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV) sowie den internationalen Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) und der Verpflichtungen gegenüber der Egmont Gruppe ab. Zu den Kernaufgaben der MROS zählen demnach:

INTELLIGENCE

Die Meldestelle empfängt Verdachtsmeldungen, welche gestützt auf das Geldwäschereigesetz und das Strafgesetzbuch von Finanzintermediären und den weiteren GwG-Unterstellten erstattet werden. Sie reichert diese mit zusätzlichen Informationen an und führt eigene Analysen durch. Sie entscheidet daraufhin im Einzelfall, ob die gewonnenen Informationen in Form einer Anzeige oder Spontaninformation an eine Strafverfolgungsbehörde übermittelt werden oder nicht.

KOOPERATION

Die Meldestelle tauscht sich mit anderen nationalen Behörden sowie mit ausländischen FIU auf dem Weg der Amtshilfe in operativen und strategischen Belangen aus.

PRÄVENTION

Die Meldestelle trägt zur Bewertung der nationalen Risiken von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei. Sie betreibt strategische Analyse (Erkennen von Mustern und Tendenzen) und teilt die gewonnenen Erkenntnisse mit Behörden, der Finanzindustrie sowie der Öffentlichkeit zwecks Sensibilisierung.

Umfeld

Lagebeurteilung

Wirtschaftliche Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz

Die Schweiz gehört weltweit zu den führenden Finanzplätzen. CHF 8,8 Billionen werden derzeit von Schweizer Banken verwaltet. Davon stammen 47,4% aus dem Ausland. Im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft verfügt der Schweizer Finanzplatz über einen Marktanteil von 22% und ist damit die Nr. 1 in der internationalen Vermögensverwaltung.¹ Auf den Finanzsektor entfällt gemäss der neusten Studie von BAK Economics rund ein Siebtel der Schweizer Bruttowertschöpfung (CHF 95,5 Mrd).² Rund zehn Prozent aller Arbeitsplätze in der Schweiz sind direkt oder indirekt vom Finanzsektor abhängig (ca. 430 000 FTE).³ Der Schweizer Finanzplatz bildet einen wichtigen Eckpfeiler der Schweizer Wirtschaft.

Geldwäschereirisiken und Geldwäschereiabwehrdispositiv

Aufgrund seiner exponierten Stellung bei ausländischen Vermögen ist der Schweizer Finanzplatz einem hohen Geldwäschereirisiko ausgesetzt, wobei die Vorfälle zu einem Grossteil im Ausland begangen werden.⁴ In den letzten 15 Jahren war die Schweiz immer wieder mit bekannten Geldwäschereifällen konfrontiert (z.B. im Zusammenhang mit 1MDB⁵, Petrobras-Odebrecht⁶, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA)⁷, FIFA⁸ oder Danske Bank⁹). Diese Fälle zeigen, wie exponiert der Schweizer Finanzplatz ist. Sie haben die Aufsichtsbehörden¹⁰ dazu veranlasst, ihre Kontrollen zu intensivieren. Zudem wurde das gesetzliche Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in den vergangenen Jahren mehrfach verschärft. Zu den herkömmlichen Geldwäschereirisiken – vor allem in Verbindung mit der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung – kommen vermehrt Risiken bei virtuellen Vermögenswerten, etwa bei Kryptowährungen. Die neuen Technologien ermöglichen Effizienzsteigerungen bei der Abwicklung von Finanzgeschäften.¹¹ Gleichzeitig ist die Gefahr der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung durch die potenziell grössere Anonymität sowie wegen der Geschwindigkeit und der grenzüberschreitenden Natur der Transaktionen stark angestiegen. Die Risikolage durch den Russland-Ukraine-Konflikt hat sich zusätzlich verschärft, wobei hier nur im geringen Umfang die eigentlichen Geldwäschereirisiken, sondern die Reputations- und Imageschäden für den Schweizer Finanzplatz gestiegen sind.¹²

Internationaler Druck und Einordnung

Die Schweiz ist bezüglich ihres Geldwäschereiabwehrdispositivs seit zwei Jahrzehnten in der internationalen Kritik und steht unter dauerhaftem Druck. Letzterer steht zum einen im direkten Zusammenhang mit den oben erwähnten Skandalen und den nach wie vor bestehenden regulatorischen Lücken im Abwehrdispositiv. Zudem nutzen teilweise wichtige Finanzplätze die Geldwäschereibekämpfung gerne auch als wirtschaftspolitisches Instrument (zur Schwächung anderer Finanzzentren und zur Stärkung der eigenen Finanzindustrie). Im Fall der Schweiz wird dies besonders deutlich. Das Geldwäschereiabwehrdispositiv der Schweiz ist im internationalen Vergleich – gerade mit Blick auf die konkurrierenden Finanzplätze – als solide zu bewerten. Das «Fingerpointing» ausländischer Finanzplätze auf die Schweiz ist somit immer auch im Kontext wirtschaftlicher Eigeninteressen zu verstehen und folglich zu hinterfragen. Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren ihre Geldwäschereigesetzgebung mehrfach verschärft und einen Grossteil der internationalen Kritikpunkte behoben.¹³ Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 30. August 2023 nun erneut einen Gesetzesentwurf zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung in die Vernehmlassung geschickt.¹⁴ Neu soll ein Transparenzregister für wirtschaftlich Berechtigte geschaffen werden und die Berater und Anwälte sollen für risikoreiche Geschäfte dem Geldwäschereigesetz unterstellt und punkto Einhaltung von Sorgfalts- und Meldepflichten den

Finanzintermediären gleichgestellt werden. Die Vorlage würde somit zwei der wesentlichsten Lücken im Geldwäschereiabwehrdispositiv schliessen.¹⁵

Entwicklungen im nationalen Meldewesen

Im letzten Jahrzehnt sind die Verdachtsmeldungen jährlich im Schnitt zwischen 20 – 30 % angestiegen. Die Gründe hierfür sind mannigfach und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Basis bildet der kontinuierliche Ausbau der regulatorischen Anforderungen bei den Sorgfalts- und Meldepflichten, welcher ab 2013 eingesetzt hat. Das Monitoring und das Enforcement¹⁶ der FINMA wurden dabei massgeblich verschärft. Durch die zahlreichen Korruptions- und Geldwäscherei-Skandale, in welcher ein Grossteil des Schweizer Bankenplatzes involviert war (vgl. Lagebeurteilung, zweiter Absatz), ist die Awareness bei den Finanzintermediären zusätzlich gestiegen. Die Banken haben die Compliance und Financial Crime Abteilungen hochgefahren und das Transaktionsmonitoring konnte dank technologischen Fortschritts stetig verfeinert werden. Mit der Umstellung des Meldewesens von Papier auf die IT-Applikation «goAML» und der XML-Anbindung wurde das Melden für die Finanzindustrie zudem erheblich einfacher.¹⁷ Das Resultat dieser Entwicklungen war, respektive sind mehr Verdachtsmeldungen, die bei der MROS eingehen.

Auch im 2023 hat sich dieser Trend fortgesetzt – der Anstieg war jedoch massiv steiler als erwartet. Per Ende Jahr 2023 verzeichnete die Meldestelle gesamthaft 11 876 Meldungen. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um mehr als 4 200 Verdachtsmeldungen, respektive 56%. Der markante Anstieg des Meldevolumens lässt sich aus Sicht der MROS auf nachfolgende Faktoren zurückführen:

Verankerung der Definition des begründeten Verdachts im Gesetz:

Per 1. Januar 2023 trat die «SIF-Vorlage»¹⁸ in Kraft. Damit ist der Begriff des «begründeten Verdachts», der bereits seit mehr als 10 Jahren durch die Praxis und die Rechtsprechung gefestigt ist, nun auch im Gesetz verankert (Artikel 9 Abs. 1^{quater} GwG). Demnach muss ein Finanzintermediär immer dann eine Verdachtsmeldung absetzen, wenn er einen konkreten Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte dazu hat, dass Vermögenswerte kriminellen Ursprungs sein könnten und er diesen Verdacht trotz zusätzlicher, eigener Abklärungen nicht ausräumen kann. Ein Teil der Meldungen dürfte auf diese nun unmissverständliche Formulierung im Gesetz zurückzuführen sein.

Verschärfte Praxis in Bezug auf Artikel 37 GwG:

Die strafrechtliche Sanktionierung bei Verletzung der Meldepflicht wurde verschärft. Eine Auswertung der Urteile des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und des Bundesstrafgerichts zeigt, dass mittlerweile vermehrt auch Compliance Officer aus tiefen Hierarchien zur Rechenschaft gezogen werden.¹⁹ Die Verurteilungen wegen fahrlässiger Meldepflichtverletzung haben ebenfalls zugenommen.²⁰ Gespräche mit Exponenten der Finanzindustrie haben verdeutlicht, dass diese verschärfte Praxis in der Branche Wirkung zeigt und folglich auch das Verhalten beeinflusst. Es wird lieber einmal zu viel als zu wenig gemeldet.

Prüfgesellschaften und (interne) Revisionsstellen mit strengerem Massstab:

Rückmeldungen von Finanzintermediären weisen darauf hin, dass Prüfgesellschaften, aber auch die internen Kontrollinstanzen, die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Geldwäscherei-Vorgaben tendenziell strenger beurteilen. Die allgemeine Verschärfung des Aufsichts- und Geldwäscherei-abwehrrdispositivs sowie der grössere mediale Fokus auf die Prüffthematik dürften hierfür ursächlich sein.

Kostendruck auf Finanzintermediäre mit asymmetrischen Geschäftsmodellen:

Der Kostendruck auf die Finanzindustrie ist spürbar. Besonders Finanzinstitute im Nichtvermögensverwaltungsbereich mit aggressivem Onboarding für Auslandskunden klären Sachverhalte teilweise nur noch sehr rudimentär ab und nehmen die besonderen Abklärungspflichten nach Artikel 6 GwG, welche für eine Verdachtsmeldung an die Meldestelle zwingend sind, nicht mehr oder nur noch ungenügend wahr. Ein Grossteil dieser ungenügend abgeklärten Verdachtsmeldungen ist für die Meldestelle wertlos. Die Finanzintermediäre kommen mit diesem Verhalten ihrer Aufgabe als «*first line of the defense*» im Geldwäschereiabwehrrdispositiv nicht mehr oder nur noch ungenügend nach. Die MROS ist im Austausch mit der FINMA über die betroffenen Finanzintermediäre und die eingeleiteten Massnahmen.

Es ist davon auszugehen, dass der Trend der stark steigenden Meldungszahlen auch im Jahr 2024 und darüber hinaus anhalten wird. Die Erfahrung zeigt, dass solche Entwicklungen in der Regel irreversibel sind. Wenn sich das beschriebene Meldeverhalten einmal eingependelt hat, wird es zum Standard. Die Finanzindustrie wird kaum aus eigenem Antrieb zurückbuchstabieren, zumal die Signale der Straf- und Aufsichtsbehörden, aber auch der FATF, eher in Richtung einer Verschärfung hindeuten.

Nebst dem signifikanten Anstieg der Meldungen hat auch das Datenvolumen ganz grundsätzlich zugenommen. Hauptverursacher für diesen Anstieg sind nicht die Verdachtsmeldungen, sondern die Antworten der Finanzintermediäre gestützt auf Anfragen der MROS. Letztere werden von der MROS zwecks Klärung des Sachverhalts im Zusammenhang mit einer eingegangenen Verdachtsmeldung oder im Zusammenhang mit einer Anfrage einer ausländischen FIU lanciert. Im 2023 sind ca. 2000 solcher Rückmeldungen eingegangen, teils mit erheblichem Umfang und mit Datenbrüchen (nicht lesbare Formate). Über sämtliche Übermittlungsformen hinweg – Verdachtsmeldungen, Rückmeldungen der Finanzintermediäre, Spontaninformationen und Anfragen von In- und Ausländischen Behörden etc., sind bei der Meldestelle per 31. Dezember 2023 17 500 Reports eingegangen. Dies kommt gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung von 64 % gleich. Hierbei gilt es zu bemerken, dass nicht nur die Anzahl der Reports, sondern auch der Umfang der übermittelten Datensätze zugenommen haben.

Entwicklungen im internationalen Informationsaustausch

Auch in der internationalen Amtshilfe zeigt sich eine starke Zunahme des Arbeitsaufwandes. Anders als bei der Bearbeitung von eingehenden Verdachtsmeldungen ist bei den eingehenden internationalen Anfragen keine «Filterung» möglich. Zwar kann die MROS Anfragen, welche nicht den rechtlichen Anforderungen entsprechen ablehnen. Dennoch muss die MROS die Anfragen nach den Egmont-Prinzipien binnen Monatsfrist beantworten. Verspätete Antworten können zu Beschwerdeverfahren gegen die MROS und im schlimmsten Fall zum Ausschluss der MROS aus der Egmont Group führen. Die Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont Group ist jedoch nach FATF Standards Grundvoraussetzung im Zusammenhang mit der effizienten Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in einem Land.

Seit dem Inkrafttreten des Artikel 11a Abs. 2^{bis} GwG am 1. Juli 2021 verfügt die MROS über neue weitreichende Kompetenzen, wenn es um die Beantwortung von Fragen ausländischer FIUs geht.²¹ Anders als vor dem 1. Juli 2021 kann die MROS bei Finanzintermediären Informationen einholen, selbst wenn noch keine Verdachtsmeldung im goAML erfasst ist. Dies führte aber auch dazu, dass der zeitliche Aufwand zur Bearbeitung von Anfragen stark angestiegen ist. So ist die Anzahl von Anfragen, welche die MROS gemäss Artikel 11a Absatz 2 und 2^{bis} GwG an Finanzintermediäre gerichtet hat, alleine im Jahr 2022 im Vergleich zum 2021 um rund 38 % angestiegen.

Limitierende Faktoren & Konsequenzen

Die steigenden Zahlen bezüglich Verdachtsmeldungen wirken sich auf die Arbeitsweise der MROS aus. Die MROS kann mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen längst nicht mehr alle Meldungen in der gleichen Tiefe analysieren. Limitierende Faktoren beim Empfang und der Triage sind einerseits die personellen Ressourcen und die technische Unterstützung (Stichwort: Automatisierung/Intelligente IT-Unterstützung). Andererseits wirken sich aber auch die Datenqualität der eingehenden Meldungen und Informationen der Finanzintermediäre massgeblich auf die Effizienz der Datenbearbeitung aus. Je schlechter die Datenqualität ist, desto aufwändiger gestaltet sich der Datenbearbeitungsprozess. Das bedingt entweder eine ausgeklügelte IT-Unterstützung oder aber es bedarf mehr personeller Ressourcen, um die technischen Defizite auszugleichen. Die Stellschrauben seitens der MROS sind somit die **allgemeine Prozessoptimierung**, das **Personal**, die **IT (interne Faktoren)** und die **Datenqualität (externer Faktor)**.

Die Meldestelle verfolgt im Empfang und bei der Bearbeitung von Meldungen einen risikobasierten Ansatz: Sie kategorisiert, priorisiert und «filtert»²² die eingehenden Verdachtsmeldungen gestützt auf eine Triage-Matrix, zu einem grossen Teil anhand ihres Risikos. Dabei orientiert sich die MROS auch an den Strategien der Strafverfolgungsbehörden und operiert erfolgsorientiert. Sie fokussiert auf die Bekämpfung von Formen der Schwerstkriminalität. Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Verdachtsmeldungen in den letzten Jahren hat sich der **Anteil der vertieft analysierter Verdachtsmeldungen verringert**, respektive hat sich der Anteil der gefilterten Meldungen erhöht (Anteil Filterungen: 2021: 55%; 2022: 68%). 2023 ist der Anteil der **Filterungen auf ca. 80%** angestiegen: Nur jede fünfte der eingehenden Meldungen konnten einer vertieften Analyse unterzogen werden. Die verbleibenden 80% der Meldungen wurden allerdings aufbereitet und stehen im System zur Verfügung.

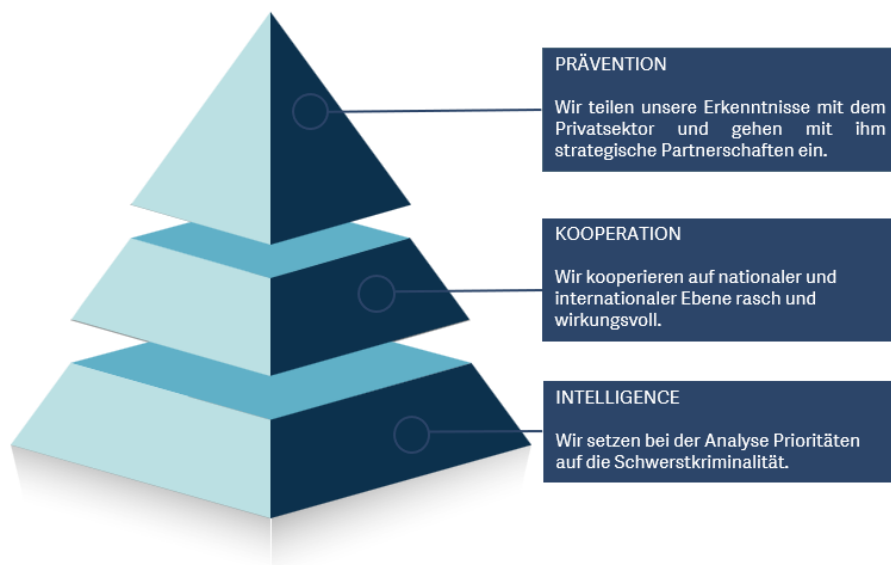
Der «risikobasierte Ansatz» fängt steigende Zahlen zwar mit schärferen Aufgreifkriterien – sprich die Kriterien für die Triagierung – auf. Die Filterquote steigt damit an. Defacto ist jedoch nicht mehr das Risiko, sondern die Ressourcenlage ausschlaggebend, ob eine Meldung weiterverfolgt wird oder nicht. Der «risikobasierte Ansatz» ist somit zwangsläufig auch ein «verwaltungsökonomisches Instrument». Mit zunehmender Filterquote steigt das Risiko seitens der MROS, wesentliche Informationen nicht zu erkennen.

Vision

Wir decken inkriminierte Vermögenswerte auf. Innerhalb der Schweiz sind wir das führende und verlässliche Kompetenzzentrum für die Bekämpfung von Geldwäsche, ihrer Vortaten, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung.

We follow the money.

Missionen



INTELLIGENCE

Wir setzen bei der Analyse Prioritäten auf die Schwerstkriminalität.

KOOPERATION

Wir kooperieren auf nationaler und internationaler Ebene rasch und wirkungsvoll.

PRÄVENTION

Wir teilen unsere Erkenntnisse mit dem Privatsektor und gehen mit ihm strategische Partnerschaften ein.

6 Ziele für die Periode 2024 – 2027

Zur Erfüllung unserer Missionen setzen wir uns die folgenden Ziele:

1. Die MROS triagt und priorisiert Verdachtsmeldungen effizient und setzt bewusst Prioritäten hinsichtlich Schweregrad der Kriminalität. Dabei berücksichtigt sie die aktuellen nationalen und internationalen Entwicklungen und Trends.
2. Die MROS analysiert zielgerichtet und unterstützt die Strafverfolgungsbehörden durch ihre Analysen.
3. Die MROS agiert innovativ und nutzt den technologischen Fortschritt. Sie entwickelt ihre technischen Fähigkeiten und ihre Mitarbeitenden zeitgemäss weiter.
4. Die MROS stimmt die nationale Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und kantonalen Behörden ab und balanciert sie aus.
5. Die MROS verstärkt die effektive internationale Zusammenarbeit.
6. Die MROS kommuniziert wirkungsvoll mit dem Privatsektor. Sie geht strategische Partnerschaften mit dem Privatsektor ein.

13 Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung

1. **Periodische Identifizierung der wesentlichen Risiken und Adaption in der Triage-Matrix**
Die MROS beobachtet die Trends im Bereich der Geldwäscherei, ihrer Vorträten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung. Sie identifiziert aus Sicht der Kriminalitätsbekämpfung und zum Schutz des Finanzplatzes Schweiz die wichtigsten Bedrohungen und fokussiert sich bei der Entgegennahme und Analyse von Verdachtsmeldungen darauf. Die MROS überprüft regelmässig ihre Kriterien für die Triagierung von Meldungen und passt diese je nach Bedrohungslage an. Die MROS agiert risikobasiert, schafft die notwendigen Kontrollinstrumente für eine regelmässige Überprüfung und der Nachvollziehbarkeit ihres Handelns.
2. **Klare Vorgaben für die Übermittlung von Informationen an die MROS**
Die MROS macht gegenüber der Finanzindustrie klare Vorgaben in Bezug auf die Übermittlung von Informationen mit dem Ziel, die Datenqualität der Informationseingänge und die Effizienz in der Meldungsbearbeitung sowie der strategischen Analyse zu erhöhen. Sie überprüft die Datenqualität, gibt den übermittelnden Finanzinstituten Feedback und eskaliert wo erforderlich an die zuständige Aufsichtsinstanz. Die MROS setzt sich im Rahmen der laufenden GwG-Revision für eine gesetzliche Verankerung eines Übermittlungsstandards ein.

3. **Kontinuierliche Entwicklung neuer Analyseansätze**
Die MROS bewegt sich wo nötig von der klassischen Transaktions- und Personennetzwerkanalyse weg und wendet in Bezug auf Fallkomplexe auch neue Analysetechniken an (Stichwort. Clustering). Sie setzt technische Neuerungen konsequent ein und analysiert zeitgemäss.
4. **Harmonisierung und Festigung der internen Prozesse**
Die MROS vereinheitlicht die Informationsverarbeitung und schafft eine Unité de doctrine. Letztere soll zu einer Effizienzsteigerung beitragen und das Controlling und die Nachvollziehbarkeit vereinfachen.
5. **Optimierung der IT-Unterstützung**
Der Schlüssel für eine effiziente Meldungsbearbeitung und für die Erstellung von aussagekräftigen Analysen (operativ und strategisch) hängt massgeblich von der IT-Unterstützung ab. Die MROS treibt das Projekt «goAML Futuro» aktiv voran und optimiert im Tagesgeschäft die IT-Unterstützung weiter.
6. **Enger Austausch mit der goAML-Community**
Die MROS nutzt zur Erfassung der Verdachtsmeldungen die von der UNODC entwickelte Softwareapplikation goAML. Um die Zuverlässigkeit und die Leistungsfähigkeit des Systems zu erhöhen, hat sich der Austausch mit der UNODC und den anderen Nutzerländer bewährt. Die MROS wird den Dialog gezielt intensivieren und den Austausch von Know-how innerhalb der Community fördern.
7. **Regelmässiger Austausch mit den wichtigsten Behörden auf nationaler Ebene**
Die MROS tauscht sich mit der Bundesanwaltschaft, der SSK, den wichtigsten kantonalen Strafverfolgungsbehörden, der FINMA, den SRO/AOs, der ESBK, dem BAZG und dem SECO periodisch aus. Sie holt deren Bedürfnisse ab und schärft ihre «Produkte». Soweit erforderlich, sucht die MROS ein Austausch auch mit anderen Behörden.
8. **Regelmässiger Austausch mit den wichtigsten FIUs und Partnerbehörden auf internationaler Ebene**
Geldwäscherei ist ein globales Phänomen und muss entsprechend im internationalen Verbund bekämpft werden. Die MROS tauscht sich mit den wichtigsten ausländischen Partnerbehörden periodisch aus, um Synergien bestmöglich zu nützen und somit Ressourcen innerhalb der MROS zu schonen.
9. **Rasche Beantwortung von Anfragen ausländischer FIU**
Die MROS unterstützt ihre ausländischen Partner rasch und wirkungsvoll mit den nötigen Informationen.
10. **Gezieltes Internationales Engagement**
Die MROS beteiligt sich aktiv in der Egmont Group und stärkt damit die internationale Zusammenarbeit unter den FIUs. Sie beteiligt sich aktiv innerhalb der FATF-Delegation der Schweiz und stellt ihr Know-how bei der Policy-Setzung zur Verfügung. Sie beteiligt sich aktiv in weiteren Organisationen, Working Groups und Taskforces, mit Fokus auf Schwerstkriminalität, zwecks Bekämpfung dieser und Entwicklung von vertieftem Know-how. Sie setzt hierbei klare Prioritäten.

11. Durchführung und Verbreitung von strategischen Analysen

Die MROS betreibt strategische Analyse, äussert sich aktiv zu Trends, Muster und Methoden in Bezug auf Geldwäscherei, ihrer Vortraten, organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung und leistet damit einen massgeblichen Beitrag zur Kriminalprävention.

12. Intensivierung des Austauschs mit dem Finanzmarkt

Die MROS fördert den Austausch von strategischen Informationen zwischen den Behörden und dem Privatsektor und geht mit letzterem strategische Partnerschaften ein – mit dem Ziel, die Fähigkeiten zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu verbessern.

13. Gezielter Aufbau von Know-how und Weiterbildung der Mitarbeitenden

Die MROS ist bestrebt, das für ihre Aufgaben notwendige Wissen intern aufzubauen und die Mitarbeitenden kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Quellen

- ¹ Rangliste in Mrd. CHF: (1) Schweiz 2'400; (2) Hong Kong 2'200; (3) Singapur 1'400; (4) USA 1'000; (5) Kanalinseln 600; (6) UK und UAE mit je 500 (Quelle: BCG, Bankenbarometer 2022 der SBVg).
- ² BAK Economics: Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors Studie im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung SBVg und des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV Ergebnisse 2021.
- ³ Schweizer Finanzsektor: Bedeutender Arbeitgeber und Wirtschaftsmotor – gerade in Krisenzeiten - SwissBanking.
- ⁴ National Risk Assessment (NRA): Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz (Dezember 2021).
- ⁵ Dossier Berichterstattung Handelszeitung; Medienmitteilung FINMA betreffend BSI (24. Mai 2016); (Medienmitteilung FINMA betreffend Falcon Bank (13. Oktober 2016); Medienmitteilung FINMA betreffend Coutts & Co. AG (2. Februar 2017); Medienmitteilung FINMA betreffend JP Morgan (21. Dezember 2017); Medienmitteilung FINMA betreffend Bank Rothschild (20. Juli 2018); Medienmitteilung FINMA betreffend BSI (22. Oktober 2020).
- ⁶ Medienmitteilung FINMA betreffend PKB (1. Februar 2018).
- ⁷ Medienmitteilung FINMA betreffend CS (17. September 2018); Medienmitteilung FINMA betreffend Julius Bär (20. Februar 2020).
- ⁸ Medienmitteilung FINMA betreffend CS (17. September 2018); Medienmitteilung FINMA betreffend Julius Bär (20. Februar 2020).
- ⁹ NZZ (28. September 2018); Handelszeitung (14. Dezember 2022).
- ¹⁰ Für die Aufsicht in der Geldwäscherei sind mehrere Aufsichtsbehörden, respektive Aufsichtsinstitutionen zuständig: FINMA (für Finanzintermediäre die unter prudentieller Aufsicht stehen), ESBK (Spielbanken), BAZG (Edelmetallhändler) sowie Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und Aufsichtsorganisationen (AO) im Parabankenbereich (Finanzintermediäre im nicht prudentiell beaufsichtigten Bereich).
- ¹¹ Sekundenschnelle Transaktionen «1 to 1» ohne Relaisstation.
- ¹² Auch legal in der Schweiz verwaltete Vermögenswerte kommen mit der aktuellen Stimmungslage unter Beschuss. Insbesondere ist anzumerken, dass sanktionierte Vermögenswerte nicht zwingend mit inkriminierten Vermögenswerten gleichzusetzen sind.
- ¹³ Einige Beispiele: Ausweitung des Vortatenkatalogs auf Steuerdelikte; Unterstellung der Händler bei Bargeschäften ab einer Transaktionssumme von CHF 100'000.-; Abschaffung der Inhaberaktien, etc.
- ¹⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. August 2023.
- ¹⁵ Vgl. Hauptmassnahmen, welche die Vorlage vorsieht.
- ¹⁶ Der Begriff «Enforcement» umfasst alle Ermittlungen, Verfahren und Massnahmen der FINMA, mit denen sie Verstösse gegen das Aufsichtsrecht abklärt und ahndet.
- ¹⁷ Die Umstellung erfolgte per 1. Januar 2020. Die MROS verwendet seither zur Datenerfassung und Datenbearbeitung die Applikation «goAML».
- ¹⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2021/656/de>, siehe auch Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5441, S. 5551 ff.
- ¹⁹ Zwischen 2014-2022 kam es seitens EFD/Bundesstrafgericht zu mindestens 21 rechtskräftigen Verurteilungen. Per Ende 2022 waren 47 Verfahren pendent (Quelle: «Strafrechtliche Verantwortlichkeit des Compliance Officers», Referat von Dr. Doris Hutzler vom 8. Juni 2023 anlässlich der 14. Tagung zum Wirtschaftsstrafrecht, EIZ, Zürich).
- ²⁰ Vgl. etwa: Urteil des Bundesgerichts 6B_1176/2022 vom 5. Dezember 2023.
- ²¹ Im Rahmen der letzten Länderevaluation 2016 wurde bemängelt, dass die MROS nicht das Recht habe, bei Schweizer Finanzintermediären Informationen einzuholen, wenn die angefragten Informationen nicht bereits bei der MROS im Zuge einer Verdachtsmeldung gemeldet wurden. Die OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption hat im März 2018 eine ähnliche Feststellung getroffen. Mit dem Inkrafttreten von Artikel 11a Abs. 2^{bis} und 3 GwG, in Kraft seit dem 1. Juli 2021 wurde dieser Mangel behoben.
- ²² Unter dem Begriff «Filtern» ist folgendes zu verstehen: Ausmusterung der Meldung/Information basierend auf definierten Triage-Kriterien. Die Meldung/Information wird vorderhand nicht mehr weiterverfolgt, kann aber jederzeit reaktiviert und weiterbearbeitet werden. Mit anderen Worten: Diese «schlummert» in der Datenbank und wird gegebenenfalls bei zusätzlichen Verdachtsmomenten aktiviert.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol

Stratégie du MROS 2024–2027

Table des matières

Principe	3
Mandat et but	3
Environnement	4
Évaluation de la situation.....	4
Évolution du système de communication national	4
Évolution de l'échange d'informations international.....	6
Facteurs limitants et conséquences	6
6 objectifs pour la période de 2024 à 2027	9
13 mesures de mise en œuvre réussie	9
Sources	12

Principe

Les objectifs stratégiques découlent du mandat légal du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS). Ils illustrent comment ce dernier utilise sa marge de manœuvre, comment il entend remplir son mandat légal et quelles priorités il fixe à cet effet. Le cadre légal laisse au MROS certaines libertés. Fixés périodiquement, les objectifs sont une réponse aux développements qui caractérisent la lutte contre le blanchiment d'argent et la criminalité, ainsi qu'aux enjeux qui y sont liés. Ils établissent ainsi un lien entre le mandat légal du MROS et son activité concrète.

Mandat et but

Le MROS est le bureau central auquel sont communiqués en Suisse les cas de soupçons liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme; il remplit les tâches d'une cellule de renseignements financiers (CRF). Le nom de CRF désigne couramment, au niveau international, les services étatiques compétents pour mener des enquêtes sur des transactions financières afin de combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le MROS revêt donc une fonction clé dans la lutte contre la criminalité: il met au jour les valeurs patrimoniales potentiellement incriminées selon le principe appelé *follow the money*, renforçant sensiblement la crédibilité du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et protégeant ainsi notre place financière.

Les tâches et les compétences du MROS découlent de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA), de l'ordonnance du 11 novembre 2015 sur le blanchiment d'argent, des recommandations internationales du Groupe d'action financière (GAFI), ainsi que des engagements pris vis-à-vis du Groupe Egmont. Ses tâches principales couvrent donc les domaines suivants:

RENSEIGNEMENT

Le MROS reçoit les communications de soupçons que lui envoient les intermédiaires financiers et autres personnes physiques ou morales soumises à la LBA en vertu de ladite loi et du code pénal. Il les enrichit d'informations supplémentaires et procède à ses propres analyses. Il décide ensuite au cas par cas s'il faut transmettre ou non les informations obtenues à une autorité de poursuite pénale à titre de dénonciation ou d'information spontanée.

COOPÉRATION

Le MROS mène des échanges avec d'autres autorités nationales et avec des CRF étrangères sur les questions opérationnelles et stratégiques par la voie de l'assistance administrative.

PRÉVENTION

Le MROS contribue à évaluer les risques nationaux de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il pratique l'analyse stratégique pour identifier des modèles et des tendances, et partage les renseignements obtenus avec les autorités, le secteur de la finance et le public à des fins de sensibilisation.

Environnement

Évaluation de la situation

Importance économique de la place financière suisse

La Suisse fait partie des principales places financières à l'échelle mondiale. Ses banques gèrent actuellement 8,8 milliards d'actifs, dont 47,4 % proviennent de l'étranger. Dans la gestion de fortune transfrontalière, elle détient une part de marché de 22 %, ce qui fait d'elle le numéro un de la gestion de fortune internationale¹. Selon la dernière étude de BAK Economics, le secteur de la finance compte pour un septième de la valeur ajoutée brute en Suisse, c'est-à-dire 95,5 milliards de francs². Près de 10 % des postes de travail, soit quelque 430 000 équivalents temps plein³, en dépendent directement ou indirectement. Autant dire que la place financière suisse est un des piliers de l'économie nationale.

Blanchiment d'argent: risques et dispositif de lutte

La place financière suisse est exposée à un risque élevé de blanchiment d'argent en raison de sa position exceptionnelle dans le domaine des capitaux étrangers, les infractions préalables étant commises en grande partie à l'étranger⁴. Ces quinze dernières années ont été marquées par des scandales à répétition, tels 1MDB⁵, Petrobras – Odebrecht⁶, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA)⁷, FIFA⁸ et Danske Bank⁹. Ces cas, qui montrent à quel point la place financière suisse est exposée, ont incité les autorités de surveillance¹⁰ à resserrer leurs contrôles. En outre, le dispositif légal de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été renforcé plusieurs fois ces dernières années. Aux risques traditionnels de blanchiment d'argent, liés principalement à la gestion de fortune transfrontalière, s'ajoutent de plus en plus ceux liés aux valeurs patrimoniales virtuelles, notamment les cryptomonnaies. Les nouvelles technologies accroissent l'efficacité des transactions financières¹¹. Dans le même temps, l'anonymat potentiellement plus fréquent, la vitesse et la nature transfrontalière des transactions font monter en flèche le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. L'exposition aux risques induite par le conflit russo-ukrainien a encore augmenté, aggravant les risques d'image et de réputation pour la place financière suisse, ainsi que, dans une moindre mesure, les risques de blanchiment d'argent à proprement parler¹².

Pression internationale et mise en perspective

La Suisse et son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent font l'objet de critiques internationales depuis deux décennies et de pressions incessantes. Ces dernières sont directement liées aux scandales susmentionnés et aux failles réglementaires persistantes du dispositif de lutte. En outre, certaines places financières importantes se servent de la lutte contre le blanchiment d'argent comme d'un instrument de politique économique pour affaiblir d'autres centres financiers et consolider leur propre secteur. Ce procédé est flagrant dans le cas de la Suisse, dont le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent est jugé solide en comparaison internationale, surtout en comparaison de ses concurrents. La mise à l'index de notre pays doit ainsi être interprétée – et relativisée – à la lumière des intérêts économiques propres des places étrangères. La Suisse a plusieurs fois renforcé sa législation en la matière ces dernières années et répondu à une grande partie des critiques internationales¹³. Lors de sa séance du 30 août 2023, le Conseil fédéral a mis en consultation un nouveau projet de loi visant à intensifier la lutte contre le blanchiment d'argent¹⁴. Ce projet introduit un registre des ayants droit économiques (*registre de transparence*) et soumet les conseillers, respectivement les avocats, à la LBA dans le cas d'affaires à risques, en les assimilant à des intermédiaires financiers soumis à la LBA pour ce qui est des obligations de diligence et de communiquer. Il comblerait ainsi deux des plus graves lacunes du dispositif¹⁵.

Évolution du système de communication national

Ces dix dernières années, les communications de soupçons ont augmenté de 20 à 30 % en moyenne annuelle. Les raisons, qui sont nombreuses, peuvent se résumer ainsi:

La principale est l'extension continue, depuis 2013, des exigences réglementaires relatives aux obligations de diligence et de communiquer. Le monitoring et l'application du droit par la FINMA se sont notablement renforcés à cet égard¹⁶. Les nombreux scandales de corruption et de blanchiment d'argent qui ont entaché tout un pan du secteur bancaire suisse (cf. Évaluation de la situation, 2^e par.) ont fait redoubler de prudence les intermédiaires financiers. Les banques ont activé leurs services de conformité et de criminalité financière, et la surveillance des transactions a pu être affinée en permanence grâce aux progrès techniques. Par ailleurs, le passage du système de communication du papier à l'application informatique goAML et la connexion XML ont considérablement simplifié au secteur de la finance la communication des déclarations de soupçons¹⁷. Le nombre de communications reçues par le MROS a dès lors pris de l'ampleur.

Cette tendance s'est aussi poursuivie en 2023, la progression étant toutefois beaucoup plus importante qu'attendu. À la fin de l'année, le MROS avait reçu un total de 11 876 communications, soit une hausse de plus de 4200 ou 56 % depuis l'année précédente. Les facteurs qui expliquent cette augmentation marquée sont, selon lui, les suivants:

Inscription dans la loi de la définition des soupçons fondés:

Le projet du Secrétariat d'État aux questions financières internationales est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023¹⁸. La notion de *soupçons fondés*, déjà établie par la pratique et la jurisprudence depuis plus de dix ans, est désormais inscrite à l'art. 9, al. 1^{quater}, LBA. Elle implique que tout intermédiaire financier doit faire une communication de soupçons lorsqu'il dispose d'un signe concret ou de plusieurs indices laissant supposer que des valeurs patrimoniales pourraient être d'origine criminelle et que les clarifications supplémentaires ne permettent pas de dissiper les soupçons. Une partie des communications pourrait être due à la teneur plus explicite de la loi.

Durcissement de la pratique en ce qui concerne l'art. 37 LBA:

Les sanctions pénales prévues en cas de violation de l'obligation de communiquer ont été renforcées. Une analyse des jugements rendus par le Département fédéral des finances (DFF) et le Tribunal pénal fédéral (TPF) montre que de plus en plus de responsables de la conformité issus des échelons hiérarchiques inférieurs sont désormais appelés à rendre des comptes¹⁹. Les condamnations pour violation par négligence de l'obligation de communiquer se sont également multipliées²⁰. Des entretiens menés avec des représentants du secteur de la finance ont montré que ce durcissement de la pratique a eu un effet sur eux et qu'il influence donc leur comportement. Ces derniers préfèrent communiquer trop plutôt qu'insuffisamment.

Sociétés d'audit et organes de révision (interne) aux exigences élevées:

Les retours d'information des intermédiaires financiers indiquent que les sociétés d'audit, de même que les organes de révision interne, ont tendance à apprécier plus sévèrement le respect des exigences prudentielles en matière de blanchiment d'argent. Le renforcement général du dispositif de surveillance et de lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que la plus grande focalisation des médias sur le secteur de l'audit pourraient en être la cause.

Pression des coûts sur les intermédiaires financiers ayant un modèle d'affaires asymétrique:

La pression des coûts sur le secteur de la finance est palpable. En particulier, les établissements financiers ne faisant pas de gestion de fortune et qui démarchent agressivement les clients étrangers ne clarifient parfois plus les faits que de manière très rudimentaire et ne remplissent plus, ou alors de manière insuffisante, les obligations particulières au sens de l'art. 6 LBA, qui s'appliquent aux communications de soupçons. Une grande partie de ces communications de soupçons insuffisamment clarifiées n'ont aucune valeur pour le MROS. En adoptant un tel comportement, les intermédiaires financiers ne remplissent plus, ou seulement insuffisamment, leur fonction de première ligne de défense dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Le MROS et la FINMA se concertent sur les intermédiaires financiers concernés et les mesures engagées.

On peut s'attendre que la forte hausse tendancielle des communications se poursuive en 2024 et au-delà. L'expérience montre que de telles évolutions sont généralement irréversibles. Une fois que le comportement décrit en matière de communication s'est établi, il devient la norme. Il

est peu probable que le secteur de la finance fasse marche arrière de sa propre initiative, d'autant moins que les signaux envoyés par les autorités pénales et les autorités de surveillance, mais aussi par le GAFI, laissent plutôt présager un durcissement.

Parallèlement à cette nette progression des communications, les données se sont aussi multipliées. Cette évolution est due principalement non aux communications elles-mêmes, mais aux réponses que les intermédiaires financiers fournissent au MROS pour clarifier les faits liés aux communications reçues ou aux demandes de CRF étrangères. En 2023, ce dernier a reçu quelque 2000 réponse de ce type, certaines se caractérisant par un volume considérable et une discontinuité des données (formats non lisibles). Le 31 décembre 2023, il avait réceptionné 17 500 rapports toutes formes de transmission confondues – communications de soupçons, réponses d'intermédiaires financiers, informations spontanées et demandes d'autorités nationales ou étrangères –, soit une hausse de 64 % par rapport à l'année précédente. Il y a lieu de relever que ce n'est pas seulement le nombre de rapports qui a pris de l'importance, mais aussi la taille des fichiers transmis.

Évolution de l'échange d'informations international

L'entraide administrative internationale donne aussi lieu à un fort accroissement de la charge de travail. Mais contrairement au traitement de communications de soupçons entrantes, les demandes internationales ne peuvent pas être filtrées. Le MROS peut certes rejeter celles qui ne répondent pas aux exigences juridiques, mais il doit répondre dans un délai d'un mois à celles qui respectent les principes du Groupe Egmont. Les réponses tardives peuvent entraîner une procédure de plainte contre lui et, dans les cas les plus graves, son exclusion dudit groupe. Or, l'appartenance d'une CRF à ce groupe est, selon les normes du GAFI, la condition sine qua non pour combattre efficacement le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Depuis que l'art 11a, al. 2^{bis}, LBA est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, le MROS dispose de compétences élargies pour ce qui est de répondre aux demandes de CRF étrangères²¹. Il peut désormais obtenir des informations des intermédiaires financiers même si aucune communication de soupçons n'est encore enregistrée dans goAML. Le temps de traitement nécessaire s'est toutefois aussi allongé considérablement. Le nombre de demandes adressées aux intermédiaires financiers en vertu de l'art. 11a, al. 2 et 2^{bis}, LBA s'est accru de 38 % en 2022 seulement par rapport à 2021.

Facteurs limitants et conséquences

La hausse des chiffres liés aux communications de soupçons se répercute sur la méthode de travail du MROS, qui n'est plus capable depuis longtemps d'analyser aussi précisément toutes les communications avec les ressources disponibles. Les facteurs limitant la réception et le tri des communications de soupçons sont, d'une part, les effectifs et le soutien technique (automatisation, soutien informatique intelligent), et d'autre part, la qualité des données des communications entrantes et les informations fournies par les intermédiaires financiers, qui ont un effet déterminant sur l'efficacité du traitement. Plus la qualité des données est mauvaise, plus le processus de traitement est laborieux. Il faut donc soit un soutien informatique ingénieux, soit plus d'effectifs pour combler ces lacunes techniques. Le MROS doit donc procéder à des modifications au niveau de l'**optimisation des processus généraux**, du **personnel**, de l'**informatique (facteurs internes)** et de la **qualité des données (facteur externe)**.

Pour la réception et le traitement, le MROS applique une approche fondée sur les risques: il catégorise, priorise et filtre²² les communications de soupçons entrantes à l'aide d'une matrice de tri, principalement en fonction des risques présents. Il tient compte aussi de la stratégie des

autorités de poursuite pénale et cherche à obtenir les meilleurs résultats possibles. Il se concentre sur la lutte contre les formes de criminalité grave. La hausse continue du nombre de communications de soupçons ces dernières années a **réduit la part des communications analysées en profondeur**. En d'autres termes, la part des **communications filtrées** a fait un bond en avant: elle était de 55 % en 2021, de 68 % en 2022 et a atteint **environ 80 %** en 2023, ce qui revient à dire que seule une communication sur cinq a été analysée en profondeur. Les 80 % restants ont toutefois été préparés et enregistrés dans le système.

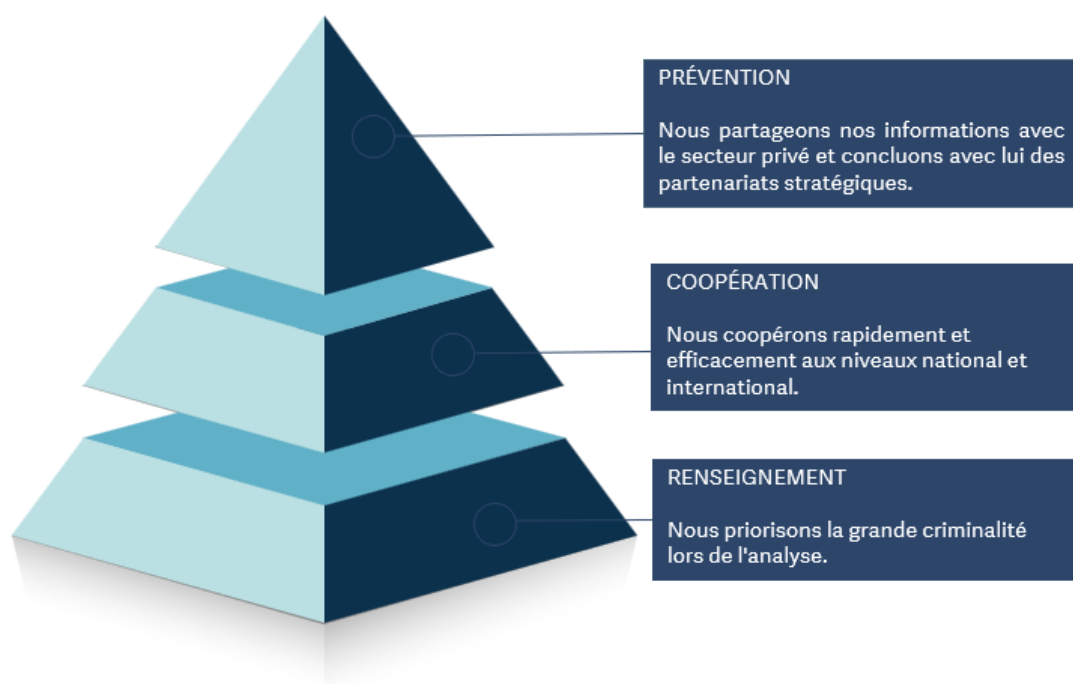
L'*approche fondée sur les risques* induit une montée des communications en raison de critères de tri plus stricts, ce qui fait monter le taux de filtrage. Dans les faits toutefois, ce n'est plus le risque, mais l'état des ressources qui est déterminant pour savoir si une communication fera l'objet d'un suivi ou non. Cette approche est donc forcément aussi un *instrument de gestion administrative*. Le taux de filtrage progressif accroît le risque que le MROS ne détecte pas des informations essentielles.

Vision

Nous détectons les valeurs patrimoniales incriminées. Nous sommes en Suisse le principal centre de compétences destiné à lutter de manière fiable contre le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent, la criminalité organisée et le financement du terrorisme.

We follow the money.

Missions



RENSEIGNEMENT

Nous priorisons la lutte contre la criminalité grave lors de l'analyse.

COOPÉRATION

Nous coopérons rapidement et efficacement aux niveaux national et international.

PRÉVENTION

Nous partageons nos informations avec le secteur privé et concluons avec lui des partenariats stratégiques.

6 objectifs pour la période de 2024 à 2027

Pour remplir ses missions, le MROS se fixe les objectifs suivants:

1. Trier et prioriser efficacement les communications de soupçons en se concentrant sur la criminalité grave compte tenu des tendances et des développements nationaux et internationaux.
2. Procéder à des analyses spécifiques pour soutenir les autorités de poursuite pénale.
3. Innover et utiliser les progrès techniques en veillant au développement continu de ses capacités techniques et de son personnel.
4. Coordonner la coopération nationale avec les autorités fédérales et cantonales et l'équilibrer.
5. Renforcer efficacement la coopération internationale.
6. Communiquer efficacement avec le secteur privé en concluant avec lui des partenariats stratégiques.

13 mesures de mise en œuvre réussie

1. **Identifier périodiquement les risques principaux et adapter la matrice de tri**
Le MROS observe les tendances qui caractérisent le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent, la criminalité organisée et le financement du terrorisme. En vue de combattre la criminalité et de protéger la place financière suisse, il identifie les principales menaces, sur lesquelles il se concentre lors de la réception et de l'analyse des communications de soupçons. Il réexamine régulièrement ses critères de tri et les adapte en fonction des menaces. Il fonde son approche sur les risques et se dote des instruments de contrôle nécessaires à ce réexamen régulier et à la traçabilité de ses actions.
2. **Émettre des directives claires pour la transmission d'informations au MROS**
Le MROS émet, à l'attention du secteur de la finance, des directives claires pour la transmission d'informations dans le but d'améliorer la qualité des données ainsi que l'efficacité tant du traitement des communications que de l'analyse stratégique. Il vérifie la qualité des données, donne un retour d'information aux établissements financiers et, si nécessaire, fait appel à l'organisme de surveillance compétent. Dans le cadre de la révision continue de la LBA, il plaide pour inscrire dans la loi une norme de transmission.

3. **Développer en permanence de nouvelles approches analytiques**

Le MROS se distancie le cas échéant de l'analyse classique des transactions et des réseaux personnels pour appliquer aussi de nouvelles techniques aux affaires complexes, comme les méthodes d'agrégation (*clustering*). Il utilise systématiquement les innovations techniques et adapte ses analyses à l'actualité.

4. **Harmoniser et consolider les processus internes**

Le MROS uniformise le traitement des informations et crée une *unité de doctrine*. Cette dernière contribue à améliorer l'efficacité et à simplifier le contrôle de gestion et la traçabilité.

5. **Optimiser le soutien informatique**

Le soutien informatique est essentiel à un traitement efficace des communications et à la réalisation d'analyses opérationnelles et stratégiques concluantes. Le MROS veille à faire avancer le projet informatique goAML Futuro et continue d'optimiser le soutien informatique dans les affaires quotidiennes.

6. **Cultiver un échange étroit avec la communauté des utilisateurs de goAML**

Le MROS utilise l'application goAML, mise au point par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour saisir les communications de soupçons. L'échange avec l'ONUDC et les autres pays utilisateurs a fait ses preuves pour accroître la fiabilité et la performance du système. Le MROS intensifie le dialogue sur des sujets spécifiques et encourage l'échange de savoir-faire au sein de la communauté.

7. **Entretenir un échange régulier avec les principales autorités au niveau national**

Le MROS entretient un échange régulier avec le Ministère public de la Confédération, la Conférence suisse des Ministères publics, les principales autorités cantonales de poursuite pénale, la FINMA, les organismes d'autorégulation (OAR) et les organismes de surveillance (OS), la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et le Secrétariat d'État à l'économie. Il se renseigne sur leurs besoins pour affiner ses produits. Si nécessaire, il cherche à échanger avec d'autres autorités.

8. **Entretenir un échange régulier avec les principales CRF et autorités partenaires au niveau international**

Le blanchiment d'argent est un phénomène mondial qui doit être combattu conjointement par tous les pays. Le MROS échange régulièrement avec les principales autorités partenaires étrangères pour utiliser au mieux les synergies et préserver ainsi ses ressources.

9. **Répondre rapidement aux demandes de CRF étrangères**

Le MROS soutient ses partenaires étrangers en leur fournissant rapidement et efficacement les informations nécessaires.

10. **Se mobiliser efficacement au niveau international**

Le MROS participe activement au Groupe Egmont, renforçant ainsi la coopération internationale entre les CRF. Il joue un rôle dynamique au sein de la délégation suisse auprès du GAFI et apporte son savoir-faire à la définition des politiques. Il intervient dans d'autres organisations et groupes de travail, en se concentrant sur la criminalité grave pour la combattre et approfondir son savoir-faire. Il fixe des priorités claires à cet effet.

11. **Élaborer et diffuser des analyses stratégiques**

Le MROS pratique l'analyse stratégique, fait part de son avis sur les tendances, les modèles et les méthodes qui caractérisent le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent, la criminalité organisée et le financement du terrorisme, et apporte ainsi une contribution déterminante à la prévention de la criminalité.

12. **Intensifier l'échange avec le marché financier**

Le MROS encourage l'échange d'informations stratégiques entre les autorités et le secteur privé et conclut avec ce dernier des partenariats stratégiques dans le but d'améliorer les capacités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

13. **Développer un savoir-faire spécifique en veillant au perfectionnement du personnel**

Le MROS s'efforce d'acquérir en interne les connaissances nécessaires à ses tâches et veille au perfectionnement de son personnel.

Sources

¹ Classement en milliards de francs: (1) Suisse, 2400; (2) Hong Kong, 2200; (3) Singapour, 1400; (4) États-Unis, 1000; (5) Îles de la Manche, 600; (6) Royaume-Uni et Émirats arabes unis, 500 (source: Boston Consulting Group et *Baromètre bancaire 2022* de l'Association suisse des banquiers [ASB])

² BAK Economics: *L'importance économique du secteur financier suisse – Étude mandatée par l'Association suisse des banquiers ASB et l'Association suisse d'Assurances ASA – Résultats 2021*

³ SwissBanking: *Le secteur financier suisse: un employeur important et un moteur de l'économie – y compris en période de crise*

⁴ Évaluation nationale des risques: *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse* (octobre 2021)

⁵ Handelszeitung: dossier sur l'établissement de rapports; communiqué de presse (CP) de la FINMA du 24 mai 2016 sur la BSI; CP de la FINMA du 13 octobre 2016 sur Falcon Bank; CP de la FINMA du 2 février 2017 sur Coutts & Co SA; CP de la FINMA du 21 décembre 2017 sur JP Morgan; CP de la FINMA du 20 juillet 2018 sur Rothschild Bank AG; CP de la FINMA du 22 octobre 2020 sur BSI

⁶ CP de la FINMA du 1^{er} février 2018 sur la Caisse fédérale de pensions

⁷ CP de la FINMA du 17 septembre 2018 sur CS; CP de la FINMA du 20 février 2020 sur Julius Bär

⁸ CP de la FINMA du 17 septembre 2018 sur CS; CP de la FINMA du 20 février 2020 sur Julius Bär

⁹ NZZ du 28 septembre 2018; Handelszeitung du 14 décembre 2022

¹⁰ La surveillance du blanchiment d'argent incombe à plusieurs autorités ou institutions de surveillance: la FINMA pour les intermédiaires financiers soumis à la surveillance prudentielle, la CFMJ pour les maisons de jeu, l'OFDF pour les négociants en métaux précieux, les OAR et les OS pour le secteur parabancaire (intermédiaires financiers du domaine de surveillance non prudentielle).

¹¹ Transactions instantanées 1 to 1 sans station de relais

¹² La conjoncture est telle que l'on s'en prend même aux valeurs patrimoniales gérées légalement en Suisse. Il faut préciser que les valeurs patrimoniales *sanctionnées* ne sont pas forcément assimilables aux celles qui sont *incriminées*.

¹³ Quelques exemples: extension du catalogue d'infractions préalables aux infractions fiscales, soumission des négociants en cas de transactions au comptant à partir d'un montant de 100 000 fr., suppression des actions au porteur, etc.

¹⁴ CP du Conseil fédéral du 30 août 2023

¹⁵ Cf. les mesures principales prévues par le projet.

¹⁶ Le terme d'*application du droit (enforcement)* couvre l'ensemble des enquêtes, procédures et mesures que peut mener la FINMA pour tirer au clair et sanctionner les manquements au droit de la surveillance.

¹⁷ La transition s'est produite le 1^{er} janvier 2020. Le MROS utilise depuis lors l'application goAML pour saisir les données et les traiter.

¹⁸ RO 2021 656; cf. aussi le message du 26 juin 2019 concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent; FF 2019 5237, 5338 ss.

¹⁹ Entre 2014 et 2022, le DFF et le TPF ont rendu au moins 21 condamnations définitives. À la fin de 2022, 47 procédures étaient en cours (source: *Strafrechtliche Verantwortlichkeit des Compliance Officers*, exposé du D^r Doris Hutzler du 8 juin 2023 à l'occasion du 14^e colloque sur le droit pénal économique de l'Europa Institut an der Universität Zürich).

²⁰ Cf. par exemple l'ATF 6B_1176/2022 du 5 décembre 2023.

²¹ Lors de l'évaluation mutuelle de 2016, on a regretté que le MROS n'ait pas le droit d'obtenir des intermédiaires financiers suisses des informations qui ne lui avaient pas été déjà transmises dans le cadre d'une communication de soupçons. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a dressé un constat similaire en mars 2018. L'art. 11a, al. 2^{bis} et 3, LBA entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021 a comblé cette lacune.

²² Par *filtrer*, on entend sélectionner des communications ou des informations selon des critères de tri prédéfinis. Ces communications ou informations ne sont provisoirement plus traitées, mais peuvent être réactivées en tout temps pour un traitement ultérieur. En d'autres

termes, elles *sommeillent* dans la base de données pour être réactivées en présence d'indices supplémentaires.